

Rede zur Frage der Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen

Lassen Sie mich die deutsche Position zunächst kurz und knapp in den wenigen Worten zusammenfassen, wie sie im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP vom November 2009 steht: *„Wir setzen uns dafür ein, dass die Strukturen der Vereinten Nationen die heutigen Realitäten widerspiegeln. Vor diesem Hintergrund streben wir weiterhin im Rahmen einer Gesamtreform einen ständigen Sitz der EU im Sicherheitsrat an. Auf dem Weg dorthin bleibt Deutschland bereit, mit der Übernahme eines ständigen Sitzes im Sicherheitsrat größere internationale Verantwortung zu übernehmen.“*

I. Die grundsätzliche Notwendigkeit einer Reform ist unter den Mitgliedern der Vereinten Nationen kaum umstritten. Denn der Sicherheitsrat bildet in seiner jetzigen Zusammensetzung immer noch das Machtgefüge von 1945 ab. Notwendig ist eine Neuausrichtung auf die Erfordernisse des 21. Jahrhunderts, d.h. auf die bereits heute deutlich veränderten und sich in Zukunft weiter verändernden Kräfteverhältnisse und geopolitischen Realitäten.

Während also die Frage der grundsätzlichen Reform unstreitig ist, gibt es erhebliche Uneinigkeit über die Ausgestaltung. Hinzu kommt, dass für eine Änderung der Charta der Vereinten Nationen hohe Hürden überwunden werden müssen, bedarf es doch dafür einer 2/3 Mehrheit in der Generalversammlung und einer Ratifizierung durch 2/3 der Mitglieder inklusive aller ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates – also der USA, Großbritanniens, Frankreichs, Russlands und Chinas. Bisher muss man feststellen, dass China der wirkksamste Reformgegner ist. Und was die USA betrifft, so hat zwar die öffentliche Äußerung von Präsident Obama zur Rolle Indiens als zukünftiges ständiges Mitglied eines reformierten

Sicherheitsrates Anfang November 2010 viel Aufsehen erregt, jedoch ist dies nicht in eine aktivere amerikanische Rolle in der Reform-Debatte gemündet; die USA sind bisher nicht bereit, politisches Kapital in die Reform zu investieren. Großbritannien und Frankreich signalisieren größere Offenheit.

Nicht zuletzt leistet der Schaffung ständiger Sitze eine kleine, schlagkräftige Gruppe von Ländern erbitterten Widerstand – entweder auf Grund von Konkurrenzsituationen mit einem der Aspiranten, hier seien nur Pakistan und Indien genannt, oder aus Angst vor einem relativen Bedeutungsverlust. Die Afrikanische Union vermeidet zwar Konflikte zwischen den für ständige Sitze potenziell in Betracht kommenden afrikanischen Ländern durch gemeinsam vertretene Forderungen, diese – wie beispielsweise die Forderung nach einem vollen Veto-Recht sofort für neue ständige Mitglieder – sind jedoch für die meisten anderen Mitglieder der Vereinten Nationen nicht zustimmungsfähig.

Die Option, den Sicherheitsrat nur um eine kleine Anzahl von nichtständigen Mitgliedern zu erweitern, würde die bestehenden strukturellen Ungleichgewichte nicht beseitigen und auch nicht die aktuellen und künftigen geopolitischen Realitäten widerspiegeln.

Aus deutscher Sicht würde dies nur erreicht werden, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: zum einen eine ständige Präsenz im Sicherheitsrat von Afrika, Lateinamerika und – über China hinaus – auch von Asien. Zum anderen sollen über diesen geographischen Aspekt hinaus auch diejenigen Länder einen ständigen Sitz erhalten, die neben den derzeitigen ständigen Sicherheitsratsmitgliedern den größten

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

ANDREAS SCHOCKENHOFF

April 2011

Beitrag zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit beisteuern.

Ich möchte in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass Deutschland, Japan, Brasilien und Indien – also die so genannten G4 – im Juli 2005 einen Resolutionsentwurf eingebracht haben, der eine Erweiterung des Sicherheitsrates um 6 ständige sowie um 4 nichtständige Sitze vorsah. Von diesen 6 ständigen Sitzen sollten 2 für Afrika und 2 für Asien sowie je einer für Lateinamerika und einer für die westlichen Staaten vorgesehen werden. Hauptbestandteil dieses Vorschlages war allerdings auch, dass die neuen ständigen Mitglieder noch kein Veto-Recht erhalten sollten, darüber sollte erst bei einer späteren Überprüfungskonferenz entschieden werden. Eine solche Reform würde zur Folge haben, dass der Sicherheitsrat von derzeit 15 auf künftig 25 Mitglieder erweitert würde. Von diesen gäbe es 5 ständige Mitglieder mit Veto-Recht, 6 ständige Mitglieder ohne Veto-Recht sowie 14 nichtständige Mitglieder. Die Resolution wurde schließlich nicht zur Abstimmung gestellt, weil es zwischen Deutschland, Japan, Brasilien und Indien unterschiedliche Auffassungen über die Erfolgsaussichten gab – also inwieweit ein solcher Vorschlag die Zustimmung und Ratifizierung durch 2/3 der Mitglieder der Vereinten Nationen sowie aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates erhalten würde.

II. Erlauben Sie mir jetzt, einige Optionen kritisch zu betrachten:

Die Erweiterung um ständige Mitglieder ohne ein Veto-Recht – und sei es auch nur vorübergehend wie von Deutschland, Japan, Brasilien und Indien vorgeschlagen – ändert wenig an dem angesprochenen strukturellen Ungleichgewicht, zumal es keine Sicherheit dafür gibt, dass auf einer späteren Überprüfungskonferenz wirklich der nächste Schritt gegangen und den neuen ständigen Mitgliedern ebenfalls das Veto-Recht eingeräumt wird.

Denn was würde das konkret bedeuten – und hier nehme ich einmal das Beispiel der so genannten BRIC-Staaten Brasilien, Russland, Indien und China, die immer wieder als die emporstrebenden Staaten mit künftig erheblichen weltpolitischem, vor allem weltwirtschaftlichem Gewicht bezeichnet werden. Ob dies mit Blick

auf Russland tatsächlich der Fall ist, ist zu bezweifeln. Ein Vergleich des ständigen Sicherheitsratsmitgliedes mit Veto-Recht Russland mit dem immer wieder genannten Kandidaten für einen ständigen Sitz Indien zeigt folgendes Bild: Beide Länder sind Nuklearmächte. Russland ist zwar geographisch ein riesiges Land – allerdings hat es nur 140 Millionen Einwohner, Tendenz rückläufig. Indien hat rund 1 Milliarde Menschen, Tendenz schnell wachsend. Russland leidet weltwirtschaftlich unter seiner unverändert extrem hohen Rohstoffabhängigkeit, ist wenig innovativ und bürokratisch verkrustet. Indien ist innovativ, sehr dynamisch und sehr kreativ. Die Zukunft gehört eindeutig Indien, es wird bald von seiner Größe und seiner Stärke eines der Spitzenländer dieser Welt sein. Warum sollte Indien akzeptieren, als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates kein Veto-Recht zu erhalten, während Russland ein solches Veto-Recht hat, obwohl es weltwirtschaftlich immer weiter zurückfallen wird und aus meiner Sicht auch heute schon nicht mehr in die Gruppe der BRIC-Länder gehört?

Ein weiterer Punkt: Eine Erweiterung des Sicherheitsrates um beispielsweise 6 neue ständige Mitglieder – ob mit oder ohne Veto-Recht, mag erst einmal dahingestellt sein – bedarf einer extremen diplomatischen Kunst, um Widerstände innerhalb der jeweiligen geographischen Ländergruppen zu überwinden:

- Schauen wir zunächst auf Europa. Hier hat es einen Streit zwischen unseren beiden Ländern gegeben. Ich bin überzeugt davon, dass es solange keinen weiteren ständigen Sitz im Sicherheitsrat für ein Land Europas geben wird, solange sich unsere beiden Länder nicht einigen können. Und gehen wir einmal von dem G4-Vorschlag einer Erweiterung von 5 auf 11 ständige Sicherheitsratsmitglieder aus, dann wird mit Sicherheit von außerhalb Europas die Frage gestellt werden, warum Europa mit Russland, Großbritannien, Frankreich und entweder Deutschland oder Italien 4 von 11 ständigen Sicherheitsratssitzen erhalten soll, obwohl doch jedem klar ist, dass das Gewicht Europas, gemessen an Größe und weltpolitischer Stärke, im Verhältnis zu

ITALIEN

ANDREAS SCHOCKENHOFF

April 2011

den anderen, aufstrebenden Staaten, immer geringer wird.

- Beim Blick nach Asien werden immer wieder Indien und Japan als Kandidaten genannt, aber spricht nicht auch einiges für Indonesien? Die Konkurrenzsituation zwischen Pakistan und Indien habe ich bereits angesprochen. Und die äußerst angespannte Situation zwischen diesen beiden Nuklearstaaten Pakistan und Indien macht deutlich, welche immensen Herausforderungen sicherheitspolitischer Art zu überwinden sein werden, wenn Indien einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat – womöglich mit Veto-Recht – erhält und Pakistan nicht.
- Was Afrika betrifft, so habe ich eingangs die scheinbare Geschlossenheit der Afrikanischen Union erwähnt. Aber auch hier wird es erheblicher Anstrengungen bedürfen, diese Geschlossenheit zu erhalten, wenn beispielsweise Ägypten und Südafrika, nicht jedoch Nigeria ständige Sicherheitsratsmitglieder werden sollen. Und das gilt auch für jede andere Kombination wichtiger afrikanischer Staaten – zumal die Gruppe der afrikanischen Staaten immer alles im Konsens entscheiden möchte und damit nur selten tatsächlich etwas entschieden wird.
- Nicht zuletzt Amerika: Vieles spricht dafür, dass das enorm emporstrebende Brasilien ein Kandidat für einen ständigen Sicherheitsratssitz ist. Aber wir kennen auch die Erwartungen und Interessen Mexikos.

Als Nächstes stellt sich die Frage, ob ein Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit mehr als 5 Veto-Mächten überhaupt wünschenswert ist. Die Entscheidungsfindung unter den 5 Veto-Mächten ist schon jetzt sehr schwierig. Das dürfte sich bei 10 oder 11 oder 12 Veto-Mächten deutlich verschärfen. Außerdem muss ein ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates besondere Verantwortung für die Wahrung und die Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernehmen. Wenn

ich selbstkritisch auf Deutschland schaue, so leistet mein Land sicherlich einen enormen finanziellen Beitrag. Und das gilt auch für unsere zivilen Beiträge zur Friedenssicherung und Stabilisierung. Mancher fordert von Deutschland einen stärkeren militärischen Beitrag. Alles in allem aber, denke ich, kann sich der deutsche Beitrag zur Wahrung und Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit im Vergleich zu anderen europäischen Staaten sehr gut sehen lassen. Wenn ich bei dieser Frage jedoch auf andere Kontinente, insbesondere auf den afrikanischen Kontinent schaue, so muss man feststellen, dass die Länder der Afrikanischen Union bisher nicht in der Lage sind, auch nur einen annähernden Beitrag zur Wahrung und Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit auf ihrem eigenen Kontinent zu leisten, sondern jede Unterstützung von außen brauchen.

Nun eine kurze Anmerkung zur Frage eines ständigen europäischen Sitzes. Ein gemeinsamer ständiger europäischer Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen liegt in der Logik einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Für eine kurz- oder mittelfristige Umsetzung bestehen aber noch erhebliche Hindernisse: Großbritannien und Frankreich müssten ihre nationalen Sitze vergemeinschaften oder sogar aufgeben, wozu sie nicht bereit sind. Denn sie würden damit das letzte verbliebene Instrument weltpolitischer Macht und Bedeutung aus der Hand geben. Vor allem aber ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und erst recht eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik immer noch nicht weit genug entwickelt, um kurzfristig zu Sicherheitsrats-Themen einheitliche europäische Positionen zu erreichen. Das jüngste Beispiel „Libyen“ hat es erneut unter Beweis gestellt. Insofern ist der Weg zu einem gemeinsamen europäischen Sitz noch weit. Dennoch muss es uns darum gehen, „mehr Europa“, also mehr gemeinsames europäisches Handeln im Sicherheitsrat zu haben.

III. Nachdem die Bemühungen für die Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in den Jahren 1991 / 1992 und dann im Jahre 2005 im Sande verlaufen waren, gibt es nun erneut konkrete Bemühungen für eine Reform. Derzeit rücken Zwischenlösungen in den Vordergrund, wie beispielsweise die zeitlich be-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

ITALIEN

ANDREAS SCHOCKENHOFF

April 2011

grenzte Einführung einer Kategorie von Sicherheitsratsmitgliedern mit längerer Amtszeit, die der Wiederwahl- oder einer Abwahlmöglichkeit unterliegen. Aus deutscher Sicht geht es konkret um den Vorschlag, den Sicherheitsrat zu erweitern um 4 nichtständige Mitglieder sowie um ca. 6 Länder, die für eine Dauer von 12 Jahren in den Sicherheitsrat gewählt werden mit der Möglichkeit einer Wiederwahl, aber ohne Veto-Recht.

Was sind die Vorteile einer solchen vorübergehenden Zwischenlösung? Mit diesem Modell ist die Möglichkeit gegeben, den Sicherheitsrat dahin gehend zu modernisieren, dass er besser die geopolitischen und künftigen machtpolitischen Gegebenheiten widerspiegelt. Weiterhin könnte dadurch der Streit, wer Sicherheitsratsmitglied werden soll, abgeschwächt werden, weil diese Länder nicht auf Dauer, sondern für 12 Jahre gewählt würden und damit andere Aspiranten die Chancen hätten, zu einem späteren Zeitpunkt Mitglied des Sicherheitsrates zu werden. Und die strukturelle Veränderung im Sicherheitsrat wäre, dass die derzeitigen ständigen Mitglieder nicht mehr wie bisher die anderen Sicherheitsratsmitglieder dominieren, d.h. vor vollendete Tatsachen stellen können, denn an einem Partner, mit dem man statt für zwei für zwölf Jahre zusammen arbeiten muss, könnte man nicht leicht vorbei gehen.

Ich denke, vieles spricht dafür, eine solche Zwischenlösung anzustreben. Wenn wir bei dem alten Zustand bleiben, dann werden sich immer mehr Entscheidungsprozesse aus dem VN-Sicherheitsrat hinaus bewegen. Beispielsweise hat sich in den letzten Monaten die Bedeutung der G20 erheblich erhöht. In diesem Gremium werden weltpolitisch und weltwirtschaftlich entscheidende Fragen behandelt. Je länger es jedoch dauert, eine Reform des Sicherheitsrates zu erreichen, die die heutigen und künftigen geopolitischen und machtpolitischen Machtrealitäten besser widerspiegelt, desto mehr wird die G20 an Bedeutung gewinnen. Das aber liegt nicht in unserem Interesse – so leisten beispielsweise die G 20 keinen Beitrag zu Peace Keeping oder gar Peace Enforcement.